Legislative Summary LS-398E

BILL C-12: JUDGES ACT AMENDMENTS

Nancy Holmes
Law and Government Division

8 March 2001

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-12

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	21 February 2001
Second Reading:	26 March 2001
Committee Report:	4 April 2001
Report Stage:	6 April 2001
Third Reading:	6 April 2001

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	24 April 2001
Second Reading:	9 May 2001
Committee Report:	17 May 2001
Report Stage:	
Third Reading:	29 May 2001

Royal Assent: 14 June 2001

Statutes of Canada 2001, c.7

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06457/

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 3
A. Judges' Salaries – Clause 1-16 3
B. Judicial Allowances – Clause 19 5
C. Judicial Annuities – Clauses 20-25 6
1. Cessation of Contributions – Clause 25 6
2. Early and Special Retirement Provisions – Clauses 20-21 7
a. Early Retirement – Clause 21 7
b. Special Retirement Provisions for Justices of the Supreme Court of Canada – Clause 20 8
3. Survivor Benefits – Clauses 22-24 9
D. Other Benefits – Clause 20 11
1. Life Insurance – Proposed Section 41.2(1) 11
2. Health and Dental Benefits – Proposed Section 41.3 12
3. Survivor Benefits Following Death on Duty – Proposed Section 41.4 12
E. Funding of Representational Costs of Judges – Clause 18 13

COMMENTARY 13

Appendix

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-12: JUDGES ACT AMENDMENTS*

INTRODUCTION

On 21 February 2001, Bill C-12, An Act to amend the Judges Act, was introduced in the House of Commons by the Minister of Justice, Anne McLellan. The bill essentially deals with judicial salaries and allowances, judicial annuities and other benefits. It will also make some technical amendments to the *Judges Act*. For ease of reference, the description and analysis portion of this paper will consider the bill's proposed amendments under these headings.

Bill C-12 is an implementation of the Government's response to the May 2000 Report and Recommendations of the 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission.(1) Pursuant to the amendments made in 1998 to section 26 of the *Judges Act*, the "Drouin Commission" (chaired by Richard Drouin, O.C., Q.C.) is the first judicial remuneration commission mandated to review judges' salaries and benefits every four years.

The Commission is comprised of three members: one person nominated by the judiciary; one person nominated by the Minister of Justice; and a chairperson nominated by the first two members. The Commission is required to commence an inquiry on 1 September of every fourth year and submit a report with recommendations to the Minister of Justice within nine months of its commencement. In conducting its inquiry, the Commission is required by section 26(1.1) of the Act to consider:

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent and come into force.

(1) The Commission report can be found at http://www.quadcom.gc.ca/ and the Government response at http://www.canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2000/juge.html. The Government accepted Recommendations 1-7 and 9-21 of the Commission's report; however, it was not prepared to accept Recommendation 8 relating to supernumerary judges until further work is done in this area. As well, the Government did not accept Recommendation 22 pertaining to judicial representational costs. Instead, the Government chose to propose an alternative formula in clause 18 of Bill C-12.

(a) the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the federal government's overall economic and current financial position;

(b) the role of the judiciary's financial security in ensuring judicial independence;

(c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and

(d) any other objective criteria that the Commission considers relevant.

Upon receipt of the Commission's report, the Minister is thereafter required to table a copy in Parliament within ten sitting days, and respond to the Commission's recommendations within six months.

The new quadrennial process emerged partly in response to the Supreme Court of Canada's 1997 decision in *Reference Re Remuneration of Judges,*[(2)] and partly as a result of the work of previous triennial commissions (Scott (1996), Crawford (1993), Courtois (1990), Guthrie (1987), and Lang (1983)). These commissions found that the idea of an independent body to review and make recommendations on the salaries and benefits of federally appointed judges, although sound in theory, was not put into practice under the triennial system. Successive governments largely ignored the extensive work of these bodies, except to lay commission reports before Parliament, almost as if by doing so, they had absolved themselves of their constitutional obligations in the area of judges' compensation.

The Supreme Court of Canada in the *Reference* case also recognized that government delays or complete inaction in responding to the reports of judicial compensation commissions can diminish judges' morale and the independence of the judiciary. The Court reiterated that judicial independence is a fundamental constitutional tenet containing three core characteristics: security of tenure; financial security; and administrative independence. The financial security aspect is critical, not only for maintaining judicial independence and impartiality, but also for attracting persons most suited by their experience and ability to be excellent candidates for the Bench. The Court held that governments are therefore under a constitutional obligation to establish independent, effective and objective judicial compensation

---

(2) [1998] 1 S.C.R. 3.

commissions, i.e., bodies which are necessary to prevent political interference by the executive and legislative branches of government in the determination of judicial remuneration. Specifically, the Court held that a government must formally respond to a commission's report within a specified period of time and, where the government chooses not to accept one or more of the commission's recommendations, it must provide a reasonable justification for its decision. The reasonableness of the government's response can be subject to review by the courts on the basis of the legal standard of "simple rationality."

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Judges' Salaries – Clauses 1-16

Currently, sections 9 to 22 of the *Judges Act* set out the salaries to be paid to federally appointed judges on a court-by-court basis. Section 25 of the Act provides the formula for the periodic adjustment and revision of those salaries. Essentially, the adjustment is made annually, on 1 April, by multiplying the previous year's salary for judges by the Canadian Industrial Aggregate Index, up to a maximum of 7%. In addition to this annual adjustment, sections 25(5) and (6) provided a phased-in increase to judicial salaries of 8.3% over a two-year period commencing 1 April 1997. This increase was in response to recommendations of the 1996 Scott Commission Report.

The Drouin Commission salary recommendations (Recommendations 1 and 2) differ with respect to three categories of judicial office: 1) puisne judges[3]; 2) Chief Justice and Associate Chief Justice; and 3) Chief Justice of Canada and Supreme Court of Canada Justices. According to Department of Justice officials, the best way to implement these recommendations is to amend two parts of the legislation. Amendments to sections 9 to 22 of the *Judges Act* (clauses 1-14 of the bill) set out judges' final salaries effective 1 April 2000; they also add a method for calculating final salaries for the periods commencing 1 April 2001, 1 April 2002 and 1 April 2003. Section 25 is amended (proposed new section 25(1)) to provide the formula for calculating the annual adjustment necessary to determine final salaries in new sections 9 to 22

---

(3) The term *puisne* means "ranked after" and it refers to all federally appointed judges who do not have the title Chief Justice or Associate Chief Justice.

for the three-year period commencing 1 April 2001. The effect of these amendments will be an 11.2% increase in judicial salaries as of 1 April 2000. Effective 1 April 2004, the current method of calculating statutory indexing, as well as judges' final salaries, within section 25 of the *Judges Act* will resume pursuant to a new section 25(2) (clause 16 of the bill).

The Appendix of this paper sets out how the salaries of federally appointed judges will be determined for the years commencing 1 April 2000, 2001, 2002 and 2003 if Bill C-12 becomes law. Bill C-12 will also affect the salaries of such officers of Parliament as the Auditor General, the Privacy Commissioner, the Information Commissioner, the Commissioner of Official Languages and the Chief Electoral Officer, whose salary levels are deemed by their governing legislation to be equal to that of certain federal judicial offices.

Under the bill, puisne judges will each receive $198,000, inclusive of statutory indexing as of 1 April 2000. Effective 1 April 2001, 2002 and 2003, these judges will receive $2,000 plus statutory indexing. The statutory indexing for each year will be determined pursuant to the formula set out in a new section 25(1) (clause 16 of the bill), which essentially multiplies the previous year's salary for these judges, plus $2,000, by the Canadian Industrial Aggregate Index. In arriving at these salary recommendations, the Drouin Commission considered a combination of comparative factors, including the salaries and performance bonuses of the most senior level of deputy ministers in the Government (DM-3s), the earnings of private-sector lawyers, and the significance of judicial annuities in recruiting outstanding candidates to the bench. It also heard arguments from representatives of the judiciary that judicial salaries be increased by 26.3%, a position which contrasted with the Government's submission that a 5.7% increase as of 1 April 2000 was the maximum that could be justified.[4]

The Commission also considered and recommended (Recommendation 2) the continuation of the approximate 10% differential that has long existed between the salaries of puisne judges and Chief/Associate Chief Justices. Indeed, no party before the Commission suggested that this differential be altered. Thus, clauses 2-13 of Bill C-12 set the salaries of Chief Justices and Associate Chief Justices at $217,100, inclusive of statutory indexing, as of

---

(4) In its submission, the Government argued that the current level of judicial salaries, coupled with automatic annual adjustments mandated by the statutory indexation provision in section 25 of the *Judges Act*, reflects an adequate and acceptable level of judicial remuneration. The Government stated that if the Commission concluded that an increase in judicial salaries was necessary, the maximum increase that could be justified would be 5.7%.

1 April 2000. For the years commencing 1 April 2001, 2002 and 2003, Chief Justice and Associate Chief Justice salaries will reflect the proportionate relationship that exists between their proposed salary and that of puisne judges as of 1 April 2000.(5) Clause 1 of the bill provides the Chief Justice of Canada with a salary of $254,500, inclusive of statutory indexing, as of 1 April 2000. Also effective that date, Justices of the Supreme Court of Canada will receive $235,700. For the next three years, these salaries will be increased to maintain the same proportionate relationship as $254,500 and $235,700, respectively, bear to the salary of puisne judges as of 1 April 2000.(6) There is no separate annual adjustment calculation (i.e., statutory indexing) for any of these salaries because they are based on the puisne judges' final salary, which already includes the annual adjustment.

B. Judicial Allowances – Clause 19

Section 27 of the *Judges Act* provides judges with various annual allowances:

- The incidental allowance permits them to purchase items and equipment – such as robes, law books and computers –which assist in the execution of judicial duties.
- The Northern allowance is intended to compensate for the higher cost of living in the territories.
- The representational allowances reimburse Chief Justices and other senior judges for travel and expenses actually incurred as they discharge such extra-judicial obligations as representing their courts at conferences or public events.

Clause 19 implements the recommendations of the Drouin Commission (Recommendations 3-5) that as of 1 April 2000:

- increase incidental allowances from a maximum of $2,500 to $5,000 per year;
- adjust Northern allowances from a yearly allowance of $6,000 to $12,000 per year; and
- increase representational allowances from $10,000 to $18,750 for the Chief Justice of Canada; $7,000 to $12,500 for the Chief Justices of the Federal Court of Canada and the Chief Justice of each province; and $5,000 to $10,000 for Supreme Court of Canada Puisne Judges, Trial Chief Justices and Other Designated Chief Justices and Senior Judges.

---

(5) This ratio is 109.64%.

(6) The ratio in terms of the Chief Justice of Canada is 128.53%; for Justices of the Supreme Court of Canada, it is 119.04%.

Incidental and Northern allowances have not been increased since 1989. Representational allowances have not changed since 1985.

In 1990, the Courtois Commission recommended that representational allowances be increased to $15,000, $10,000 and $8,000 respectively. These recommendations were reflected in Bill C-50, which received first reading in December 1991 and died on the *Order Paper* in 1993. In 1993, the Crawford Commission endorsed the Courtois Commission's recommendations concerning representational allowances. In Recommendation 5 of its report, the Drouin Commission indexed the Courtois Commission's recommendations, as if implemented in 1990, to 1999 levels using both the Industrial Aggregate Index and the Consumer Price Index.

C. Judicial Annuities – Clauses 20-25

1. Cessation of Contributions – Clause 25

Before 1975, federally appointed judges did not have to contribute towards the cost of their statutory annuities; however, amendments to the *Judges Act* resulted in a set of requirements for judges' contributions pursuant to section 50. Judges appointed before 1975 must contribute 1.5% of their annual salary in order to offset the costs of annuities for their surviving spouses and children; they do not have to contribute to the cost of their own annuities. Judges appointed after 1975 must contribute 6% of their annual salary toward the cost of their own annuities as well as to those of their surviving spouses and children. Also, judges appointed after 1975 must contribute 1% of their salary towards indexing their pensions as provided for by the *Supplementary Retirement Benefits Act*.

After considering submissions by representatives of the judiciary and the Government,[7] the Commission concluded that contributions toward judges' annuities should not continue past the point where a judge is eligible to receive that annuity. The Commission found that, at present, additional contributions were being required in circumstances where no

(7) Representatives of the judiciary had proposed that contributions to the annuity scheme cease after 15 years of service, whether or not a judge is then eligible to retire. The Government submitted that contributions should be reduced from 7% to 1% of salary at the time that a judge becomes eligible for a full annuity.

additional benefit was forthcoming, something that is not the case in employer-sponsored pension plans.

In recognition of the fact that the current 7% contribution includes 1% towards the indexing of judges' pensions, the Commission recommended (Recommendation 6) that contributions toward a judicial annuity be reduced from 7% of salary to 1% for the period during which a judge is entitled to receive a full annuity but continues to work in either a full-time or supernumerary capacity. Clause 25 of Bill C-12 amends section 50 of the *Judges Act* to implement this recommendation. New section 50(2.1) applies the same cessation of contributions provision to Supreme Court of Canada judges who fall under the special retirement provisions proposed by clause 20 of the bill (see Part 2.b. below).

2. Early and Special Retirement Provisions – Clauses 20-21

a. Early Retirement – Clause 21

Currently, judges are not permitted early retirement benefits. A judge must serve at least 15 years on the Bench, with a combined age and years of service that total 80, before she or he can qualify for a full annuity. If the judge serves any less time, the only compensation is a return of her or his contributions with interest (section 51 of the *Judges Act*).

The Drouin Commission found this lack of an early retirement option to be inflexible and unfair, especially because judges' contributions account for only a small portion of the value of their annuities and they are denied RRSP room for the entire time they are making contributions to the annuity program. The Commission also believed that many of the alleged inequities in the judges' annuity scheme would become substantially less difficult if judges could elect to retire with some pension benefits after a reasonable period of service. Moreover, the Commission believed that consideration of early retirement benefits should be made in light of the changing demographic and gender characteristics of today's judicial appointments.

Clause 21 of Bill C-12 implements Recommendations 9-12 of the Drouin Commission Report by introducing an early retirement option for judges based on a pro-rated benefit. Proposed section 43.1 of the *Judges Act* will allow a judge, who has served at least

ten years and is at least 55 years of age,[8] to take early retirement and exercise the option of receiving an immediate or a deferred annuity. The amount of a deferred annuity is calculated by multiplying two-thirds of the judge's salary at the time of the early retirement election by a fraction calculated as the number of years of service divided by the number of years of service necessary for that judge to become eligible for a full pension. Pursuant to the *Supplementary Retirement Benefits Act*, the pension would not be payable before the age of 60 and it would be indexed by the Consumer Price Index in each of the years for which it was deferred. If a judge wants to elect a pro-rated annuity that is payable immediately, the deferred annuity's value will be reduced by 5% per year for every year that the annuity is paid in advance of age 60. Finally, proposed section 43.1(5) provides that where a judge had been granted a deferred annuity, or is in receipt of an immediate annuity, and the judge dies, the judge's survivor will be granted an annuity that is calculated as if the judge was in receipt of a deferred annuity.

b. Special Retirement Provisions for Justices of the Supreme Court of Canada – Clause 20

Justices of the Supreme Court of Canada are required by law to participate in the deliberative process and judgement-writing on cases they have heard, for a period of up to six months after retirement.[9] Recommendation 16 of the Drouin Commission Report proposed that these Justices should, with the certification of the Chief Justice, be eligible for full salary and pro-rated allowances for the period of time they are called upon to complete their work. Clause 20 of Bill C-12 will create these special retirement provisions. Proposed section 41.1 of the *Judges Act* specifies that a retired Supreme Court Justice, who is participating in judgements, shall receive her or his salary less any amount otherwise payable under the Act. In short, this is a top-up provision whereby the judge's pension would be topped up to the judge's salary level for the specified time period. The portion of incidental or representational allowances that a judge would receive for this time period is covered by proposed subsections 41.1(2)(b) and (c) of the Act.

---

(8) The Drouin Commission noted that it is the norm among most pension plans in both the private and public sectors to set age 55 as a threshold for early retirement eligibility.

(9) Subsections 27(1) and (2) of the *Supreme Court of Canada Act*.

3. Survivor Benefits – Clauses 22-24

Section 44 of the *Judges Act* provides for the payment of survivor annuities. The survivor of a judge who dies while still in office receives an annuity equal to one-third of the judge's salary. On the death of a retired judge already in receipt of an annuity, the survivor receives an annuity equal to one-half of that granted to the judge. Section 44(3), however, prevents a survivor of more than one judge from collecting more than one survivor's benefit.

The judiciary, for a long time, has sought to increase survivor annuities to 40% of salary in the case of a judge who dies in office, and 60% of the annuity where the judge is retired. The Guthrie (1987) and Courtois (1990) Commissions both recommended that survivor benefits be increased; however, neither addressed the issue of who would pay for the benefit enhancement. Proposed amendments to increase this benefit were contained in Bill C-50, which died on the *Order Paper* in 1993. In 1996, the Scott Commission took note of this long-standing issue, but chose not to make any recommendations at that time because it believed that a salary increase was a higher priority.

Although the Drouin Commission supported increasing survivors' benefits, it was cognizant of the question of who should pay for this enhancement. After due consideration of the costing information it received from the Government and from Statistics Canada in relation to the treatment of survivors' benefits in public and private pension plans, the Commission recommended (Recommendation 13) that effective 1 April 2000, the annuity provisions of the *Judges Act* be amended to provide judges with the option to elect a survivor's benefit of 60% of the judicial annuity, with a consequent reduction in the initial benefit calculated to minimize any additional cost to the annuity plan. In Recommendation 14, the Commission supported the ability of a judge to elect a higher survivor benefit up to 75% of the annuitant's pension with an actuarial reduction to initial benefits that would make the election as close to cost neutral as possible. It is interesting to note, however, that the Drouin Commission did not refer in its recommendations to the judiciary's proposal that annuities be increased for survivors of judges who die in office.

Although clause 23 of Bill C-12 implements the specific recommendations of the Drouin Commission, the system proposed in the bill is designed to minimize the cost and ensure

that the election will be as close to cost neutral as possible. This would be achieved in three ways.

- First, the survivors' benefit option will be exercisable at the time of retirement, with a limited extended time period for currently retired judges to elect an enhanced survivor benefit.
- Second, an exercising of the option will be void if the judge dies within one year after making the election. In that case, original entitlements would be reinstated.
- Third, a formula for actuarial reduction will be established by regulation based on mortality tables adjusted over time to reflect the actual experience of the judicial constituency.

Although the Drouin Commission recommended that its survivors' benefit recommendation be implemented as of 1 April 2000, the Government did not find it feasible to provide for the retroactive application of this benefit. Indeed, clause 27 of the bill provides for the coming into force of this provision on a date to be fixed by Order in Council. Clause 27 is necessary to ensure that appropriate regulations are in place to support the implementation of clause 23.

In accordance with Recommendation 15 of the Drouin Commission Report, clause 22 of the bill repeals the limitation contained in section 44(3) of the *Judges Act* which prevents a survivor of more than one judge from collecting more than one survivor's benefit. According to the Commission, there is no justifiable basis for the continuation of this provision. By way of example, no such limitation exists with respect to public-sector workers or Parliamentarians.

Finally, clause 24 of the bill makes some proposed wording changes to section 44.2 of the *Judges Act* and adds a new section 44.2(3.1) to the legislation. Section 44.2 of the Act allows a judge in receipt of an annuity to reduce the amount he or she received in order to provide for a surviving spouse who would not otherwise qualify for an annuity under section 44. Given that Bill C-12 introduces an early retirement option, including deferred annuities, to the *Judges Act*, the current wording "in receipt" in section 44.2 must be changed to "granted" to reflect this amendment. Proposed new section 44.2(3.1) introduces the limitation that an election made pursuant to section 44.2 is void if the judge dies within one year after making the election. As with the survivor benefits provisions in Bill C-12 (clause 23), the

Government believes that this limitation provision is necessary to ensure the survivor election is as close to cost neutral as possible.

D. Other Benefits – Clause 20

1. Life Insurance – Proposed Section 41.2(1)

Currently, federally appointed judges participate in non-statutory insurance benefits available under the Public Service Management Insurance Plan (PSMIP). In contrast, full-time Order-In-Council appointees and other senior public service executives are covered under an executive group life insurance plan (the "Executive Plan" available under the framework of the PSMIP) from which they receive different benefits. For instance, whereas benefits available to judges provide coverage of one or two times salary, at the option and expense of the judge,[10] basic life insurance coverage under the Executive Plan is available at two times salary at no cost to the participants. Similar benefits are available, without cost to the participants, to Parliamentarians under their subplan of the PSMIP Executive Plan.

In their submissions to the Drouin Commission, – the Canadian Judges Conference, the Canadian Judicial Council and the Government agreed on the need to improve life insurance benefits available to the judiciary. The issue, however, was how to structure an improved plan. For example, the question of compulsory participation in the plan raised equality issues pursuant to section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As well, submissions considered the question of whether compulsory participation could be accommodated within the umbrella of the PSMIP. After hearing all submissions on these and other issues, the Commission recommended (Recommendations 17 and 18) that a separate plan, under the general framework of the PSMIP, be created for the judiciary to provide benefits equivalent to those now enjoyed by members of the Executive Plan. In addition, incumbent judges, at the time of the introduction of the plan, should be able to opt out of life insurance coverage or elect to accept coverage at 100% of salary, rather than 200% of salary.

In its response to the Commission's life insurance recommendations, the Government agreed to accept Recommendations 17 and 18. It undertook to create a separate life insurance plan for the judiciary and to take all possible steps to create the plan under the general

(10) Variable premiums apply to judges based on the age and gender of the participant in the plan.

framework of the PSMIP.[11] Proposed section 41.2 in clause 20 of the bill provides the necessary amendments to the *Judges Act* to fulfil the Government's commitment, and clause 27 of the bill defers the coming into force of these provisions until a new plan is contracted under the PSMIP.

2. Health and Dental Benefits – Proposed Section 41.3

Clause 20 of Bill C-12 proposes a new section 41.3 of the *Judges Act* to implement the Drouin Commission recommendations (Recommendations 19 and 21) concerning health and dental benefits for the judiciary. Specifically, the Commission had accepted the judiciary's proposal that the current hospital benefit of $60.00 per day be upgraded to $150.00 per day to accord with hospital benefits available to Deputy Ministers and similar Executives at no cost to the participants in the plan. As well, the Commission had recommended that retired judges be eligible to participate in the public servants' dental plan for retirees on the same terms and conditions as other retirees. Currently, dental coverage available to the judiciary is identical to that provided to all public-sector workers.

3. Survivor Benefits Following Death on Duty – Proposed Section 41.4

Recommendation 20 of the Drouin Commission Report concerns survivor benefits resulting from an accidental or violent death of a judge during the performance of his or her judicial duties. The Commission noted that such survivors currently receive limited benefits relative to Deputy Ministers and other senior members of Government who die in like circumstances. The Commission therefore recommended that benefits for accidental death and death caused by acts of violence be provided to survivors of members of the judiciary at the maximum level and on the same basis as now provided for the most senior category of public-sector workers.

Clause 20 of Bill C-12 seeks to implement this recommendation in a new section 41.4 of the *Judges Act.* According to the Government's Response to the Drouin Commission Report, the accidental death benefit would be consistent with the benefit derived

(11) The PSMIP is a plan established and insured contractually with a private insurer. As such, it is administered by a board of Trustees. The Government must therefore obtain both the consent of the insurer and the concurrence of the Board to establish a new plan under the PSMIP.

using the formula provided in the *Government Employee Compensation Act*. The slain on duty benefit would be consistent with the benefit derived using the same formula as contained in the "Public Service Income Benefit Plan for Survivors of Employees Slain on Duty."

E. Funding of Representational Costs of Judges – Clause 18

Clause 18 of Bill C-12 sets out a formula for providing costs payable to representatives of the judiciary participating in the commission process on a solicitor/client basis. Accordingly, section 26.3 subjects the judiciary's legal representational costs to review by an assessment officer of the Federal Court of Canada for reasonableness, and the Government would then pay 50% of the resulting total.

The formula set out in clause 18 contrasts the Drouin Commission recommendation (Recommendation 22) that the Government pay 80% of the total representation costs of the Canadian Judges Conference and the Canadian Judicial Council that were incurred in connection with their participation in the commission inquiry. The Commission, however, capped this amount at $230,000, inclusive of the $80,000 that had already been contributed by the Government on an *ex gratia* basis.

COMMENTARY

Bill C-12 has attracted little attention and has therefore not been the object of widespread public commentary.

Interestingly, however, a number of studies seem to be evolving from the work of the Drouin Commission. For example, although the Government was prepared to implement the Commission's annuity-related recommendations, it believes that a comprehensive review of the current judicial annuity regime is required. In the Government's view, such a study would lay the groundwork for a longer term reform of the judicial annuity scheme, consistent with the *Judges Act* requirement of "adequacy" in support of judicial independence, the current or changing demographics of the judiciary, and the evolution of contemporary pension policy in response to societal changes. The review would be designed with input from all interested persons and groups with the hope that this undertaking would allow the next quadrennial Commission to better address these issues.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Also in its response to the Drouin Commission Report, the Government notes the difficulty in establishing a true salary comparator for the judiciary. It therefore proposed that steps be taken to improve the information base upon which salary assumptions and comparisons can be made by the next quadrennial review.

Finally, the Government stated that it was not prepared to accept the Commission's recommendation (Recommendation 8) pertaining to supernumerary status for judges. In its response, the Government points out that this recommendation would have implications not only for the federal Government, but also for the provinces and territories. Given that the Commission itself identified the need for better information-gathering with respect to the contribution of supernumerary judges to the workload of the courts, the Government believes that this should be another element of the broader study that it has proposed be undertaken in preparation for the next quadrennial Commission.

APPENDIX

SALARIES OF FEDERALLY APPOINTED JUDGES

(1) Puisne Judges

The following chart illustrates how the salaries of puisne judges will be determined for 2000 to 2003. According to Statistics Canada, the Industrial Aggregate percentage for 1 April 2001 is 2.33%. For illustration purposes, this chart assumes the following statutory indexing rates: 3.6% for 2002; and 3.7% for 2003. The official figures of the Industrial Aggregate percentages are available only as of April of each year.

YEAR	BASE SALARY	ECONOMIC INCREASE	ANNUAL ADJUSTMENT	FINAL SALARY
2000	$198,000 *(incl. statutory indexing)*			$198,000
2001	$200,000		$4,660 *(s. 25(1))**	$204,660
2002	$204,660 *[previous year salary]*	$2,000	$7,440 *(s. 25(1))**	$214,100
2003	$214,100 *[previous year salary]*	$2,000	$7,996 *(s. 25(1))**	$224,096

(*section 25(1) formula: Salary in previous year + $2,000 x Industrial Aggregate Percentage = Annual Adjustment)

(2) Chief Justices and Associate Chief Justices

The Commission set the final salary (inclusive of statutory indexing) in the amount of $217,100 as of 1 April 2000 for this category of judge. For the following years, 2001-2003, the salary will be increased to maintain the same proportionate relationship as $217,100 bears to the salary of the puisne judge as of April 2000 ($198,000). This ratio is 109.64 %. The salary is based on the puisne judge's salary for the same year multiplied by the ratio, and therefore the annual adjustment is built into the final salary of the Chief Justices and Associate Chief Justices. The following chart illustrates the method by which the salaries of Associate Chief Justices and Chief Justices will be determined for 2001-2003.

YEAR	BASE SALARY	RATIO	FINAL SALARY
2000	$217,100 *(incl. statutory indexing)*		$217,100
2001	$204,660 *(final salary of puisne judge in 2001)*	x 1.096	$224,307
2002	$214,100 *(final salary of puisne judge in 2002)*	x 1.096	$234,654
2003	$224,096 *(final salary of puisne judge in 2003)*	x 1.096	$245,609

(3) Chief Justice of Canada and Justices of the Supreme Court of Canada

As with the Chief Justices and Associate Chief Justices, the Commission set the final salary for the Chief Justice of Canada and the Justices of the Supreme Court of Canada as of 1 April 2000. The Chief Justice of Canada will receive (inclusive of statutory indexing) $254,500, while the Justices of the Supreme Court of Canada will each receive $235,700. For the following years, 2001-2003, the Chief Justice of Canada's salary and the Justices of the Supreme Court of Canada's salaries will be increased to maintain the same proportionate relationship as $254,500 and $235,700 respectively, bear to the salary of the puisne judge as of April 2000 ($198,000). The ratio, in terms of the Chief Justice of Canada, is 128.53%; for Justices of the Supreme Court of Canada, it is 119.04%. The salary is based on the puisne judge's salary for the same year multiplied by the ratio, and therefore the annual adjustment is

built into the final salary of the Chief Justices and Associate Chief Justices. The following chart illustrates the method by which the salaries of the Chief Justice of Canada and the Justices of the Supreme Court of Canada will be determined for 2001-2003.

Chief Justice of Canada:

YEAR	BASE SALARY	RATIO	FINAL SALARY
2000	$254,500 *(incl. statutory indexing)*		$254,500
2001	$204,660 *(final salary of puisne judge in 2001)*	x 1.285	$262,988
2002	$214,100 *(final salary of puisne judge in 2002)*	x 1.285	$275,119
2003	$224,096 *(final salary of puisne judge in 2003)*	x 1.285	$287,963

Justices of Supreme Court of Canada:

YEAR	BASE SALARY	RATIO	FINAL SALARY
2000	$235,700 *(incl. statutory indexing)*		$235,700
2001	$204,660 *(final salary of puisne judge in 2001)*	x 1.190	$243,545
2002	$214,100 *(final salary of puisne judge in 2002)*	x 1.190	$254,779
2003	$224,096 *(final salary of puisne judge in 2003)*	x 1.190	$266,674

Source: Justice Canada.

Résumé législatif **LS-398F**

PROJET DE LOI C-12 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES JUGES

Nancy Holmes
Division du droit et du gouvernement

Le 8 mars 2001

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-12

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	21 février 2001
Deuxième lecture :	26 mars 2001
Rapport du comité :	4 avril 2001
Étape du rapport :	6 avril 2001
Troisième lecture :	6 avril 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	24 avril 2001
Deuxième lecture :	9 mai 2001
Rapport du comité :	17 mai 2001
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	29 mai 2001

Sanction royale : 14 juin 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 7

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 3
A. Traitement des juges – articles 1 à 16 du projet de loi 3
B. Indemnités – article 19 du projet de loi 5
C. Pensions – articles 20 à 25 du projet de loi 6
1. Cessation de la cotisation – article 25 du projet de loi 6
2. Retraite anticipée et dispositions particulières – articles 20 et 21 du projet de loi 7
a. Retraite anticipée – article 21 du projet de loi 7
b. Dispositions particulières visant les juges de la Cour suprême – article 20 du projet de loi 8
3. Prestations au survivant – articles 22 à 24 du projet de loi 9
D. Avantages divers – article 20 du projet de loi 10
1. Assurances-vie – paragraphe 41.2(1) de la *Loi* 10
2. Soins dentaires et de santé – nouvel article 41.3 de la *Loi* 11
3. Prestations au survivant en cas de décès en service – nouvel article 41.4 de la *Loi* 12
E. Frais de représentation des juges – article 18 du projet de loi 12

COMMENTAIRE 13

ANNEXE

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-12 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES JUGES*

INTRODUCTION

Le 21 février 2001, le projet de loi C-12 : Loi modifiant la Loi sur les juges, était déposé à la Chambre des communes par la ministre de la Justice Anne McLellan. Il porte essentiellement sur le traitement, les indemnités, les pensions et les autres avantages des juges. Il apporte également quelques modifications de forme à la *Loi*. Pour faciliter la consultation, dans la partie description et analyse du résumé, les modifications proposées dans le projet de loi seront examinées sous ces quatre rubriques.

Le projet de loi C-12 est la mise en application de la réponse du gouvernement au Rapport et aux recommandations de mai 2000 de la Commission d'examen de la rémunération des juges créée en 1999 et présidée par Richard Drouin, O.C., c.r.(1). La Commission Drouin a été la première créée en application de la révision apportée en 1998 à l'article 26 de la *Loi sur les juges* selon laquelle une commission d'examen doit examiner le traitement et les avantages des juges tous les quatre ans.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Le rapport de la Commission se trouve à l'adresse http://www.quadcom.gc.ca/ et la réponse du gouvernement à l'adresse http://www.canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2000/juge.html. Le gouvernement a accepté les recommandations 1 à 7 et 9 à 21 du rapport, mais il n'est pas disposé à accepter la recommandation 8 concernant les juges surnuméraires sans une étude plus poussée de la question. Il n'accepte pas non plus la recommandation 22 relative aux frais de représentation. Il propose plutôt une autre formule, qui figure à l'article 18 du projet de loi.

La Commission comprend trois membres : une personne nommée par la magistrature, une autre nommée par le ministre de la Justice, et le président nommé par les deux autres membres. La Commission est tenue de commencer son examen le 1er septembre tous les quatre ans et de remettre son rapport, assorti de recommandations, au ministre de la Justice dans les neuf mois. Dans le cadre de son examen, la Commission est tenue, aux termes de l'article 26(1.1) de la *Loi*, de prendre en compte les facteurs suivants :

> *a*) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
>
> *b*) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
>
> *c*) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
>
> *d*) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

Au reçu du rapport de la Commission, le Ministre est tenu de le déposer au Parlement dans le délai de dix jours de séance et de répondre aux recommandations de la Commission dans les six mois.

Cette nouvelle formule quadriennale découle en partie de la décision de 1997 de la Cour suprême du Canada, *Renvoi relatif à la rémunération des juges*(2), et en partie des travaux de commissions triennales antérieures (Scott [1996], Crawford [1993], Courtois [1990], Guthrie [1987] et Lang [1983]). Ces commissions ont constaté que, si l'idée d'un organisme d'examen indépendant chargé de faire des recommandations sur le traitement et les avantages des juges fédéraux était bonne en théorie, elle n'avait pas été appliquée sous le régime des commissions triennales. Les divers gouvernements n'ont pas vraiment tenu compte des vastes travaux de ces commissions, se contentant de déposer leurs rapports au Parlement, comme si, ce faisant, ils s'acquittaient de leurs obligations constitutionnelles en matière de rémunération des juges.

Dans son *Renvoi*, la Cour suprême a noté que les retards du gouvernement, voire son inaction, dans la suite donnée aux rapports des commissions d'examen de la rémunération des juges peut saper le moral des juges et nuire à leur indépendance. La Cour a rappelé que l'indépendance de la magistrature est un principe constitutionnel fondamental, comportant trois caractéristiques essentielles : inamovibilité, sécurité pécuniaire et indépendance administrative.

---

(2) [1998] 1 R.C.S. 3.

La sécurité pécuniaire est un élément critique, non seulement pour l'indépendance et l'impartialité des juges, mais également pour le recrutement des meilleurs candidats. La Cour a donc statué que le gouvernement a l'obligation constitutionnelle de mettre en place des commissions d'examen de la rémunération qui soient indépendantes, efficaces et objectives, pour éviter toute ingérence politique des organes exécutif ou législatif dans la détermination de la rémunération des juges. La Cour a notamment conclu que le gouvernement doit répondre officiellement au rapport d'une commission dans un délai bien précis, et que s'il décide de ne pas accepter une ou plusieurs recommandations de la commission, il doit donner une explication raisonnable de sa décision. Le caractère raisonnable de la réponse du gouvernement pourra fait l'objet d'un contrôle judiciaire sur la base du critère juridique appelé la « simple rationalité ».

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Traitement des juges – articles 1 à 16 du projet de loi

Les articles 9 à 22 de l'actuelle *Loi sur les juges* fixent les traitements des juges fédéraux pour chacune des diverses cours. L'article 25 établit la formule pour le rajustement et l'examen périodiques des traitements. Pour l'essentiel, le rajustement se fait le 1er avril de chaque année en multipliant le traitement de l'année précédente par l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques, jusqu'à concurrence de 7 p. 100. Outre ce rajustement annuel, les paragraphes 25(5) et (6) prévoient une augmentation graduelle des traitements de 8,3 p. 100 sur une période de deux ans à compter du 1er avril 1997. Cette augmentation faisait suite aux recommandations du rapport de 1996 de la Commission Scott.

Les recommandations salariales de la Commission Drouin (recommandations 1 et 2) diffèrent selon les trois catégories de magistrats : 1) juges puînés[3]; 2) juges en chef et juges en chef adjoints; et 3) juge en chef et juges de la Cour suprême du Canada. D'après les fonctionnaires du ministère de la Justice, la meilleure façon d'appliquer ces recommandations est de modifier deux parties de la *Loi*. Les modifications aux articles 9 à 22 de la *Loi* (art. 1 à 14 du projet de loi) fixent les traitements définitifs des juges au 1er avril 2000; il est également proposé une méthode de calcul des traitements définitifs pour les périodes commençant le 1er avril 2001,

---

(3) Le terme *puîné* – au sens large, « qui vient après » – est parfois employé pour désigner l'ensemble des juges nommés par le gouvernement fédéral, qui ne sont ni juges en chef ni juges en chef adjoints.

2002 et 2003. L'article 25 est modifié (le nouveau par. 25(1)) pour introduire la formule de calcul du rajustement annuel afin d'établir les traitements définitifs aux nouveaux articles 9 à 22 pour la période triennale commençant le 1er avril 2001. Ces modifications se traduiront par une augmentation de 11,2 p. 100 des traitements des juges à partir du 1er avril 2000. Au 1er avril 2004, la méthode actuelle de calcul du rajustement annuel, ainsi que des traitements définitifs des juges, prévue par l'article 25 de la *Loi* se fera selon le nouveau paragraphe 25(2) (art. 16 du projet de loi).

L'annexe du présent résumé législatif montre comment les traitements des juges fédéraux seront établis pour les années commençant le 1er avril 2000, 2001, 2002 et 2003 si le projet de loi devient loi. Le projet de loi touche aussi le traitement de hauts fonctionnaires du Parlement comme le vérificateur général, les commissaires à la protection de la vie privée, à l'information et aux langues officielles, ainsi que le directeur général des élections, dont le niveau de traitement est réputé être, selon la loi applicable, égal au traitement de certaines charges judiciaires fédérales.

Aux termes du projet de loi, chaque juge puîné touchera, à compter du 1er avril 2000, un traitement de 198 000 $ comprenant le rajustement annuel prévu par la *Loi*. Le 1er avril 2001, 2002 et 2003, ils recevront une augmentation de 2 000 $ plus le rajustement. Le rajustement annuel sera établi selon la formule prévue au nouveau paragraphe 25(1) (art. 16 du projet de loi), soit la multiplication du traitement du juge l'année précédente, plus 2 000 $, par l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques. Pour arriver à ces recommandations, la Commission Drouin a pris en compte plusieurs facteurs comparables, dont les traitements et primes au rendement de la catégorie supérieure des sous-ministres (DM-3), les honoraires des avocats du secteur privé et l'importance des pensions pour recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Elle a également entendu des représentants du judiciaire soutenir que les traitements des juges devraient être augmentés de 26, 3 p. 100, ce qui contraste avec la position du gouvernement, pour qui une augmentation de 5,7 p. 100 à compter du 1er avril 2000 était le maximum qui puisse se justifier(4).

---

(4) Dans son mémoire, le gouvernement soutient que les niveaux actuels des traitements des juges, avec le rajustement annuel prévu par la disposition d'indexation obligatoire de l'art. 25 de la *Loi sur les juges*, constituent des niveaux de rémunération adéquats et acceptables pour les juges. Le gouvernement précise que si la Commission arrive à la conclusion qu'il est nécessaire d'augmenter les salaires des juges, l'augmentation maximale qui serait justifiée serait de 5,7 p. 100.

La Commission a également recommandé après examen (recommandation 2) le maintien de l'écart approximatif de 10 p. 100 qui existe depuis longtemps entre les traitements des juges puînés et des juges en chef et juges en chef adjoints. De fait, aucun témoin n'a recommandé que cet écart soit modifié. Ainsi, les articles 2 à 13 du projet de loi fixent les traitements des juges en chef et en chef adjoints à 217 100 $, rajustement obligatoire compris, au 1er avril 2000. Pour les années commençant le 1er avril 2001, 2002 et 2003, les traitements de ces juges conserveront l'écart proportionnel entre leur traitement proposé et ceux des juges puînés au 1er avril 2000(5). L'article 1er du projet de loi prévoit pour le juge en chef du Canada un traitement de 254 500 $, rajustement obligatoire compris, à compter du 1er avril 2000. À partir de cette date, les juges de la Cour suprême toucheront 235 700 $. Pour les trois années suivantes, leur traitement augmentera de façon à maintenir l'écart proportionnel entre ces chiffres (254 500 $ et 235 700 $ respectivement) et le traitement des juges puînés au 1er avril 2000(6). Il n'y a pas de calcul de rajustement distinct (c.-à-d. indexation obligatoire) pour ces traitements, étant donné qu'ils sont basés sur le traitement définitif des juges puînés, qui comprend déjà le rajustement annuel.

B. Indemnités – article 19 du projet de loi

L'article 27 de la *Loi sur les juges* prévoit diverses indemnités pour les juges :

- L'indemnité de faux frais permet au juge de se procurer des articles dont il a besoin – robes, ouvrages de droit, ordinateurs – pour l'accomplissement de ses fonctions.
- L'indemnité de vie dans le Nord a pour but de compenser la cherté du coût de la vie dans les territoires.
- L'indemnité de frais de représentation permet de défrayer les juges en chef et principaux des frais et dépenses entraînés par l'accomplissement de leurs fonctions extrajudiciaires, comme le fait de représenter leur cour à des conférences et cérémonies publiques.

L'article 19 du projet de loi donne suite aux recommandations 3 à 5 de la Commission Drouin, qu'à compter du 1er avril 2000 :

- l'indemnité des faux frais soit portée d'un maximum de 2 500 à 5 000 $ par année;
- l'indemnité de vie dans le Nord soit portée de 6 000 à 12 000 $ par année;

---

(5) Le ratio est de 109,64 p. 100.

(6) Le ratio par rapport au juge en chef du Canada est de 128,53 p. 100; pour les juges de la Cour suprême, il est de 119,04 p. 100.

- l'indemnité de frais de représentation soit portée de 10 000 à 18 750 $ pour le juge en chef du Canada; de 7 000 à 12 500 $ pour les juges en chef de la Cour fédérale et le juge en chef de chaque province; de 5 000 à 10 000 $ pour les juges puînés de la Cour suprême du Canada, les juges en chef de première instance et les autres juges en chef et juges principaux désignés.

Les indemnités de faux frais et de vie dans le Nord n'ont pas été augmentées depuis 1989. L'indemnité de frais de représentation n'a pas changé depuis 1985.

En 1990, la Commission Courtois recommandait que les indemnités de frais de représentation soient augmentées à 15 000 $, 10 000 $ et 8 000 $ respectivement. Le projet de loi C-50 reprenait ces recommandations; après la première lecture en décembre 1991, il est mort au *Feuilleton* en 1993. Cette année-là, la Commission Crawford reprenait à son compte les recommandations de la Commission Courtois concernant les indemnités de représentation. À la recommandation 5 de son rapport, la Commission Drouin indexe les recommandations de la Commission Courtois, comme si elles avaient été appliquées en 1990, aux niveaux de 1999, en utilisant à la fois l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques et l'Indice des prix à la consommation.

C. Pensions – articles 20 à 25 du projet de loi

1. Cessation de la cotisation – article 25 du projet de loi

Jusqu'en 1975, les juges nommés par le gouvernement fédéral n'avaient pas à cotiser à leur pension, mais des modifications apportées à la *Loi sur les juges* ont établi les conditions de cotisation des juges conformément à l'article 50. Les juges nommés avant 1975 doivent cotiser 1,5 p. 100 de leur traitement annuel pour couvrir les coûts de pension pour leur conjoint survivant et leurs enfants, mais ils ne cotisent pas pour leur propre pension. Les juges nommés après 1975 doivent cotiser 6 p. 100 de leur traitement annuel pour couvrir les coûts de leur propre pension et de celles de leur conjoint survivant et de leurs enfants. En outre, les juges nommés après 1975 doivent cotiser 1 p. 100 de leur traitement pour l'indexation de leur pension en conformité avec la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*.

Après examen des mémoires des représentants de la magistrature et du gouvernement[7], la Commission a jugé que les cotisations à la pension ne devraient pas se poursuivre au-delà du jour où le juge a droit à sa pension. La Commission a constaté qu'à l'heure actuelle, les cotisations se poursuivent alors qu'elles ne rapportent aucun avantage additionnel au juge, ce qui n'est pas le cas avec les régimes de pension d'employeur.

Comme l'actuelle cotisation de 7 p. 100 comprend un montant de 1 p. 100 pour l'indexation de la pension du juge, la Commission a recommandé (recommandation 6) que les cotisations à la pension soient réduites de 7 p. 100 du traitement à 1 p. 100 pour la période où le juge a droit à une pleine pension mais continue de travailler, soit à temps partiel soit à titre de surnuméraire. L'article 25 du projet de loi modifie l'article 50 de la *Loi sur les juges* pour donner suite à cette recommandation. Le nouvel article 50(2.1) applique la même disposition de cessation des contributions aux juges de la Cour suprême qui sont visés par les dispositions relatives à la retraite de l'article 20 du projet de loi (voir la rubrique 2.b. ci-dessous).

2. Retraite anticipée et dispositions particulières – articles 20 et 21 du projet de loi

a. Retraite anticipée – article 21 du projet de loi

À l'heure actuelle, un juge n'a pas droit aux avantages de la retraite anticipée. Pour avoir droit à la pleine pension, il doit compter au moins 15 ans d'ancienneté et la somme de son âge et de ses années d'ancienneté doit s'élever à 80 ans. Si ce chiffre est moins élevé, il a droit seulement au remboursement de ses cotisations avec intérêts (art. 51 de la *Loi sur les juges*).

La Commission Drouin a jugé que l'absence de l'option de retraite anticipée était injuste et trop rigide, d'autant plus que les cotisations des juges ne comptent que pour une petite portion de la valeur de leurs pensions et qu'ils n'ont pas droit de cotiser à un REER tant qu'ils cotisent au régime de pension. La Commission était aussi d'avis que plusieurs des soi-disant injustices du régime de pensions seraient considérablement atténuées si les juges pouvaient choisir de se retirer avec certaines prestations de retraite après une période raisonnable d'ancienneté. La Commission croyait également que l'option de retraite anticipée devait être examinée à la lumière des changements dans les caractéristiques démographiques et sexuelles des nominations à la magistrature.

---

(7) Les représentants de la magistrature avaient proposé que les cotisations au régime de pension cessent après 15 ans de service, que le juge ait droit à la retraite ou non. Le gouvernement a proposé que les cotisations soient réduites de 7 p. 100 à 1 p. 100 du traitement lorsque le juge a droit à une pleine pension.

L'article 21 du projet de loi donne suite aux recommandations 9 à 12 du rapport de la Commission Drouin en introduisant l'option de la retraite anticipée sur la base de prestations au prorata. Le nouvel article 43.1 de la *Loi sur les juges* permettra à un juge qui a au moins dix ans d'ancienneté et au moins 55 ans[8] de prendre une retraite anticipée et de choisir de toucher une pension immédiate ou différée. La pension différée correspond aux deux tiers du traitement du juge au moment où il exerce son choix de retraite anticipée multipliés par la fraction du nombre d'années de service divisé par le nombre d'années d'ancienneté qui lui aurait été nécessaire pour avoir droit à la pleine pension. Aux termes de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*, la pension ne serait pas payable avant 60 ans et serait indexée selon l'Indice des prix à la consommation pour chaque année où elle est différée. Si le juge choisit une pension calculée au prorata payable immédiatement, la valeur de la pension différée sera réduite de 5 p. 100 par année pour chaque année où la pension est versée avant l'âge de 60 ans. Enfin, le nouvel article 43.1(5) dispose que si le juge qui a choisi une pension différée, ou qui touche une pension immédiate, vient à mourir, son survivant recevra une pension calculée comme si le juge avait touché une pension différée.

b. Dispositions particulières visant les juges de la Cour suprême – article 20 du projet de loi

Les juges de la Cour suprême du Canada sont tenus par la loi de participer aux délibérations et à la rédaction du jugement des affaires qu'ils ont entendues, jusqu'à six mois après leur retraite[9]. La recommandation 16 de la Commission Drouin propose que ces juges devraient, avec l'agrément du juge en chef, recevoir leur pleine rémunération et la proportion appropriée des indemnités pour la période nécessaire à l'achèvement de leur travail. L'article 20 du projet de loi établira ces dispositions particulières. L'article 41.1 proposé dispose que le juge à la retraite qui continue de participer aux jugements recevra le traitement de sa charge moins toute somme payable aux termes de la *Loi*. Bref, cette rémunération supplémentaire fera en sorte que la pension du juge sera augmentée jusqu'au niveau de son traitement pour la période en question. La portion d'indemnités de faux frais et de frais de représentation que le juge recevra pour ladite période fait l'objet des alinéas 41.1(2)*b*) et *c*) de la *Loi*.

---

(8) La Commission Drouin note que la norme pour la plupart des régimes de retraite des secteurs privé et public fixe à 55 ans l'âge ouvrant droit à la retraite anticipée.

(9) Paragraphes 27(1) et (2) de la *Loi sur la Cour suprême du Canada*.

3. Prestations au survivant – articles 22 à 24 du projet de loi

L'article 44 de la *Loi sur les juges* porte sur les pensions de réversion. Le conjoint survivant d'un juge décédé en service a droit à une pension égale au tiers du traitement du juge. À la mort d'un juge à la retraite qui est pensionné, le survivant reçoit une pension égale à la moitié de celle que touchait le juge. Le paragraphe 44(3) interdit toutefois que le conjoint survivant de plusieurs juges touche plus d'une pension de survivant.

La magistrature tente depuis longtemps de faire porter la pension de réversion à 40 p. 100 du traitement du juge qui décède en service et à 60 p. 100 de la pension du juge à la retraite. Les Commissions Guthrie (1987) et Courtois (1990) ont toutes deux recommandé que ces pensions soient augmentées, mais elles n'ont pas abordé la question du financement de ces augmentations. Le projet de loi C-50, mort au *Feuilleton* en 1993, proposait d'augmenter ces prestations. En 1996, la Commission Scott note la persistance de cette situation, mais choisit de ne pas faire de recommandation, estimant plus prioritaire d'augmenter les traitements.

La Commission Drouin était en faveur d'augmenter la pension de réversion, mais elle était consciente de la question du financement de cette bonification. Après avoir examiné les données sur les coûts fournies par le gouvernement et Statistique Canada relativement aux prestations de survivant dans les régimes de retraite publics et privés, la Commission recommandait (recommandation 13) qu'à compter du 1er avril 2000, les dispositions de la *Loi sur les juges* soient modifiées pour donner aux juges le choix de prestations au survivant équivalant à 60 p. 100 de la pension, avec une réduction des prestations initiales calculée de façon à réduire autant que possible tout coût additionnel au régime de retraite. Dans sa recommandation 14, la Commission propose que les juges puissent choisir une pension au survivant allant jusqu'à 75 p. 100 de la pension du rentier, avec une réduction actuarielle des prestations initiales qui neutralisera au maximum l'effet de ce choix sur les coûts. Il est par ailleurs intéressant de noter que la Commission Drouin ne parle pas dans ses recommandations de la proposition de la magistrature d'augmenter la pension des survivants de juges qui décèdent en service.

L'article 23 du projet de loi reprend ces recommandations précises de la Commission Drouin, mais avec une formule destinée à réduire les coûts autant que possible et à neutraliser le plus possible l'effet du choix. Trois moyens sont proposés pour y arriver :

- D'abord, le choix de la pension de réversion pourra être exercé à la retraite, les juges déjà retraités bénéficiant d'un délai prolongé pour choisir une pension de réversion augmentée.

- Ensuite, ce choix sera annulé si le juge décède dans l'année qui suit son choix. Dans ce cas, la situation initiale sera rétablie avec les avantages correspondants.
- Enfin, une formule de réduction actuarielle sera établie par règlement selon les tables de mortalité actualisées pour tenir compte de la situation réelle du groupe des juges.

Bien que la Commission Drouin ait recommandé que sa proposition concernant la pension de survivant soit mise en application le 1er avril 2000, le gouvernement a jugé qu'il n'était pas faisable de l'appliquer rétroactivement. De fait, l'article 27 du projet de loi prévoit que cette disposition entrera en vigueur à la date qui sera fixée par décret. Cet article est nécessaire pour faire en sorte que le règlement approprié soit en place pour l'application de l'article 23.

Donnant suite à la recommandation 15 du rapport Drouin, l'article 22 du projet de loi abroge la restriction que renferme le paragraphe 44(3) de la *Loi sur les juges*, qui interdit que le conjoint survivant de plusieurs juges puisse toucher plus d'une pension. D'après la Commission, rien ne justifie le maintien de cette disposition. À titre de comparaison, il n'existe aucune restriction semblable dans le cas des fonctionnaires ou des parlementaires.

Enfin, l'article 24 du projet de loi propose de modifier le libellé de l'article 44.2 de la *Loi sur les juges* et y ajoute la nouvelle disposition 44.2(3.1). L'article 44.2 de la *Loi* permet à un juge qui est pensionné de réduire le montant de sa pension au profit d'un conjoint survivant qui autrement n'aurait pas droit à une pension aux termes de l'article 44. Comme le projet de loi ajoute à la *Loi sur les juges* l'option de retraite anticipée, y compris le choix d'une pension différée, le terme « pensionné » de l'article 44.2 doit donc être remplacé par « à qui une pension a été accordée ». La nouvelle disposition 44.2(3.1) restreint le choix fait conformément à l'article 44.2, à savoir qu'il est annulé si le juge meurt dans un délai d'un an après avoir fait son choix. Comme pour les dispositions du projet de loi C-12 (art. 23) relatives à la pension de survivant, le gouvernement estime que cette restriction est nécessaire afin de neutraliser le plus possible l'effet du choix sur les coûts.

D. Avantages divers – article 20 du projet de loi

1. Assurances-vie – paragraphe 41.2(1) de la *Loi*

À l'heure actuelle, les juges nommés par le fédéral participent à un régime d'assurances – qui n'est pas prévu par la *Loi* – en vertu du Régime d'assurance pour les cadres de gestion (RACGFP). Par contre, les personnes nommées à temps plein par décret et les cadres supérieurs de la fonction publique sont couverts par un régime d'assurances pour les cadres

supérieurs (le « régime des cadres supérieurs » offert dans le cadre du RACGFP) qui leur procure des avantages différents. Par exemple, alors que les avantages accordés aux juges correspondent à une ou deux fois leur traitement, au choix et aux frais du juge[10], la couverture de base de l'assurance-vie du régime des cadres correspond à deux fois le traitement, sans frais pour le participant. Des avantages semblables, sans frais, sont accordés aux parlementaires par leur propre régime, qui est lié au régime des cadres supérieurs du RACGFP.

Dans leurs témoignages devant la Commission Drouin, la Conférence canadienne des juges, le Conseil canadien de la magistrature et le gouvernement se sont dits d'accord pour améliorer les prestations d'assurance-vie accordées aux juges. La difficulté, toutefois, est de concevoir un régime amélioré. Par exemple, la participation obligatoire au régime a soulevé la question de l'égalité au sens de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les trois parties ont également abordé dans leurs témoignages la question de savoir si la participation obligatoire serait compatible avec le cadre du RACGFP. Ayant entendu tous les témoignages sur ce point et d'autres encore, la Commission a recommandé (recommandations 17 et 18) qu'un régime distinct, dans le cadre général du RACGFP, soit mis sur pied pour les juges pour leur procurer des avantages équivalant à ceux des membres du régime des cadres supérieurs. En outre, les juges en poste au moment de l'instauration du régime devraient pouvoir renoncer à l'assurance-vie ou choisir une couverture équivalant à 100 p. 100 plutôt qu'à 200 p. 100 de leur traitement.

Dans sa réponse aux recommandations de la Commission sur l'assurance-vie, le gouvernement accepte les recommandations 17 et 18. Il s'engage à créer un régime d'assurance-vie distinct pour les juges et à faire le nécessaire pour que cela se fasse sous l'égide du RACGFP[11]. L'article 41.2 proposé à l'article 20 du projet de loi modifie la *Loi sur les juges* de manière à ce que le gouvernement respecte son engagement, et l'article 27 reporte l'entrée en vigueur de ces dispositions jusqu'à ce qu'un nouveau régime soit établi sous l'égide du RACGFP.

2. Soins dentaires et de santé – nouvel article 41.3 de la *Loi*

L'article 20 du projet de loi ajoute un nouvel article 41.3 à la *Loi sur les juges* pour donner suite aux recommandations de la Commission Drouin (recommandations 19 et 21)

---

(10) Des primes variables s'appliquent aux juges, en fonction de l'âge et du sexe du juge participant.

(11) Le RACGFP est un régime établi et assuré par contrat par un assureur du secteur privé. Ainsi, il est administré par un conseil de fiducie. Le gouvernement doit donc obtenir le consentement de l'assureur et l'aval du conseil pour mettre sur pied un nouveau régime sous l'égide du RACGFP.

concernant les soins dentaires et de santé. La Commission a accepté la proposition de la magistrature de porter la prestation d'hospitalisation de 60 à 150 $ par jour pour qu'elle corresponde aux avantages dont jouissent sans frais les sous-ministres et les cadres supérieurs de niveau comparable lorsqu'ils participent au régime. La Commission a aussi recommandé que les juges retraités puissent participer aux régimes de soins dentaires des fonctionnaires à la retraite, aux mêmes conditions que les autres retraités. À l'heure actuelle, le régime d'assurance dentaire des juges est identique à celui dont bénéficient tous les fonctionnaires.

3. Prestations au survivant en cas de décès en service – nouvel article 41.4 de la *Loi*

La recommandation 20 du rapport Drouin concerne les prestations au survivant en cas de décès du juge par accident ou acte de violence dans l'exercice de ses fonctions. La Commission note que les survivants reçoivent des prestations limitées par rapport aux sous-ministres et autres cadres supérieurs du gouvernement qui meurent dans des circonstances semblables. La Commission recommande donc qu'en cas du décès d'un juge par accident ou par un acte de violence des prestations au survivant soient accordées au niveau maximum et selon les conditions dont bénéficie la catégorie la plus élevée des hauts fonctionnaires.

L'article 20 du projet de loi propose de donner suite à cette recommandation au moyen du nouvel article 41.4 de la *Loi sur les juges*. Selon la réponse du gouvernement au rapport Drouin, la prestation en cas de mort accidentelle serait du même ordre que la prestation obtenue en utilisant la formule prévue dans la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. La prestation de décès dans l'exercice des fonctions correspondrait à celle qui est obtenue selon le calcul prévu dans le « Régime de prestations aux survivants d'employés tués dans l'exercice de leurs fonctions ».

E. Frais de représentation des juges – article 18 du projet de loi

L'article 18 du projet de loi propose une formule des dépens pouvant être versés aux représentants de la magistrature qui participent aux travaux de la Commission sur la base avocat-client. Ainsi, l'article 26.3 dispose que les frais de représentation des juges seront examinés par un protonotaire de la Cour fédérale du Canada, qui en déterminera le bien-fondé, et le gouvernement paiera ensuite 50 p. 100 du montant des frais ainsi établis.

La formule de l'article 18 contraste avec la recommandation 22 de la Commission Drouin, voulant que le gouvernement paie 80 p. 100 de tous les frais de représentation engagés par la Conférence canadienne des juges et le Conseil canadien de la magistrature pour leur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

participation à cette enquête. Toutefois, la Commission fixait un plafond de 230 000 $ aux frais, y compris les 80 000 $ que le gouvernement a déjà versés à titre gracieux.

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-12 est passé à peu près inaperçu, de sorte qu'il n'a pas fait l'objet de beaucoup de commentaires sur la place publique.

Il est intéressant de noter, toutefois, que plusieurs études semblent découler des travaux de la Commission Drouin. Par exemple, si le gouvernement est disposé à donner suite aux recommandations de la Commision Drouin sur les pensions, il estime cependant qu'un examen exhaustif du régime des pensions des juges s'impose. Il croit qu'une telle étude préparerait le terrain pour une réforme à plus long terme de ce régime de pensions, en conformité avec l'exigence de la *Loi sur les juges* voulant que la rémunération des juges soit « satisfaisante » pour assurer leur indépendance, et en fonction de la situation démographique actuelle ou future de la magistrature et de l'évolution de la politique en matière de pensions par suite de changements sociétaux. L'examen tiendrait compte des commentaires de tous les groupes ou particuliers intéressés, ce qui permettrait à la prochaine commission quadriennale de mieux s'attaquer à ces questions.

Dans sa réponse au rapport de la Commission Drouin, le gouvernement signale la difficulté d'établir une véritable base de comparaison pour fixer le traitement des juges. Il propose donc que des mesures soient prises pour résoudre avant le prochain examen quadriennal le problème de la pénurie chronique d'éléments d'information sur lesquels fonder les hypothèses et les comparaisons permettant d'établir le traitement des juges.

Enfin, le gouvernement a indiqué qu'il n'était pas disposé à accepter la recommandation 8 de la Commission relative au statut de surnuméraire pour les juges. Dans sa réponse, il indique que cette recommandation aurait des implications non seulement pour le fédéral, mais aussi pour les provinces et territoires. Comme la Commission elle-même a souligné la nécessité d'obtenir de meilleures données sur la contribution des juges surnuméraires aux travaux des tribunaux, le gouvernement croit que cela devrait être un élément de la vaste étude qu'il propose d'entreprendre en vue des travaux de la prochaine commission quadriennale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

TRAITEMENTS DES JUGES NOMMÉS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

(1) Juges puînés

Le tableau suivant indique comment le traitement des juges puînés sera établi pour la période 2000 à 2003. Selon Statistique Canada, le pourcentage d'augmentation de l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques – le taux de rajustement annuel prévu par la *Loi* – au 1er avril 2001 était de 2,33 p. 100. Comme ce chiffre n'est disponible qu'en avril chaque année, les taux de rajustement suivants ont été utilisés dans le calcul : 3,6 p. 100 pour 2002 et 3,7 p. 100 pour 2003.

ANNÉE	TRAITEMENT DE BASE	AUGMENTATION ÉCONOMIQUE	RAJUSTEMENT ANNUEL	TRAITEMENT DÉFINITIF
2000	198 000 $ *(rajustement annuel compris)*			198 000 $
2001	200 000 $		4 660 $ *(par. 25(1))**	204 660 $
2002	204 660 $ *(traitement année précédente)*	2 000 $	7 440 $ *(par. 25(1))**	214 100 $
2003	214 100 $ *(traitement année précédente)*	2 000 $	7 996 $ *(par. 25(1))**	224 096 $

(* calcul selon le par. 25(1) : [Traitement de l'année précédente + 2 000 $] x [Pourcentage d'augmentation de l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques] = [Rajustement annuel])

(2) Juges en chef et juges en chef adjoints

La Commission a fixé le traitement définitif (comprenant le rajustement annuel) de cette catégorie de juges à 217 000 $ au 1er avril 2000. Pour les années suivantes, soit de 2001 à 2003, le traitement sera augmenté pour maintenir le ratio qui existait en avril 2000 entre 217 100 $ et le traitement des juges puînés (198 000 $), soit 109,64 p. 100. Le traitement est basé sur le traitement du juge puîné pour la même année multiplié par le ratio; ainsi, le rajustement annuel est incorporé au traitement définitif des juges en chef et juges en chef adjoints. Le tableau suivant indique la méthode utilisée pour déterminer le traitement des juges en chef et juges en chef adjoints pour 2001-2003.

ANNÉE	TRAITEMENT DE BASE	RATIO	TRAITEMENT DÉFINITIF
2000	217 100 $ *(rajustement annuel compris)*		217 100 $
2001	204 660 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2001)*	x 1,096	224 307 $
2002	214 100 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2002)*	x 1,096	234 654 $
2003	224 096 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2003)*	x 1,096	245 609 $

(3) Juge en chef du Canada et juges de la Cour suprême du Canada

Comme pour les juges en chef et juges en chef adjoints, la Commission établit le traitement définitif du juge en chef et des juges de la Cour suprême du Canada au 1er avril 2000. Le juge en chef recevra 254 500 $ (y compris le rajustement annuel), et les autres juges de la Cour suprême recevront chacun 235 700 $. Pour les années suivantes, 2001-2003, les traitements du juge en chef et des juges de la Cour suprême seront augmentés pour maintenir le ratio entre 254 500 $ et 235 700 $, respectivement, et le traitement du juge puîné au 1er avril 2000 (198 000 $). Pour le juge en chef, le ratio est de 128,53 p. 100; pour les autres juges de la Cour suprême, il est de 119,04 p. 100. Le traitement est basé sur le traitement du juge puîné pour la même année multiplié par le ratio; ainsi, le rajustement annuel est incorporé au traitement définitif du juge en chef et des juges de la Cour suprême. Les tableaux qui suivent indiquent la méthode utilisée pour déterminer le traitement du juge en chef et celui des autres juges de la Cour suprême pour les années 2001-2003.

Juge en chef du Canada :

ANNÉE	TRAITEMENT DE BASE	RATIO	TRAITEMENT DÉFINITIF
2000	254 500 $ *(rajustement annuel compris)*		254 500 $
2001	204 660 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2001)*	x 1,285	262 988 $
2002	214 100 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2002)*	x 1,285	275 119 $
2003	224 096 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2003)*	x 1,285	287 963 $

Juges de la Cour suprême du Canada :

ANNÉE	TRAITEMENT DE BASE	RATIO	TRAITEMENT DÉFINITIF
2000	235 700 $ *(rajustement annuel compris)*		235 700 $
2001	204 660 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2001)*	x 1,190	243 545 $
2002	214 100 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2002)*	x 1,190	254 779 $
2003	224 096 $ *(traitement définitif du juge puîné en 2003)*	x 1,190	266 674 $

Source : Justice Canada.